

13. Нікітенко В. Сучасна геокультура як геокультурний феномен / В. Нікітенко // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії : [зб. наук. пр.]. – Запоріжжя : Вид – во ЗДІА, 2013. – № 53. – С. 261–270.
14. Нікітенко В. Геокультурні цінності в умовах сучасного світового розвитку : соціально-філософський вимір / В. Нікітенко // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії : [зб. наук. пр.]. – Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 2013. – № 54. – С. 266–280.
15. Пунченко О. Фреймы для репрезентации современного этапа цивилизационного развития / О. Пунченко // Философия и социальные науки. – 2014. – № 2. – С. 26–30.
16. Пунченко О., Лазаревич А. Інформатизація як засіб репрезентації інформаційних ресурсів суспільства / О. Пунченко, А. Лазаревич // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії : [зб. наук. пр.]. – Запоріжжя : Вид-во ЗДІА. – 2015. – Вип. 63. – С. 21–30.
17. Пожуєв В. Осмислення місця і ролі інформації в сучасному суспільстві / В. Пожуєв // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії : [зб. наук. пр.]. – Запоріжжя : Вид-во ЗДІА, 2010. – № 42. – С. 4–13.
18. Пожуєв В. Глобальне інформаційне суспільство як новий соціальний та економічний феномен ХХІ століття / В. Пожуєв // Гуманітарний вісник ЗДІА. – 2013. – № 52. – С. 5–14.
19. Савченко С. Взаємодія культури і освіти в умовах інформаційного суспільства та культурної глобалізації: соціально – філософський вимір / С. Савченко // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії : [зб. наук. пр.]. – Запоріжжя : Вид-во ЗДІА. – 2014. – Вип. 59. – С. 117–126.
20. Час вибору: виклики інформаційної епохи: колективна монографія / За заг. ред. О. Івакіна, Д. Яковлева. – Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2016. – 472 с.

Федоров В.А.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри загальнотеоретичної юриспруденції
Національного університету «Одеська юридична академія»*

РОЛЬ БОРГОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ У ФОРМУВАННІ ЕФЕКТИВНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

Анотація

Дослідження присвячене актуальній для сучасної України темі – визначенню ролі боргових зобов'язань у процесі формування ефективної державної політики. З'ясовано потенціал щодо використання в Україні досвіду деяких зарубіжних країн (Італійської Республіки, Федеративної Республіки Бразилія, Республіка Польща тощо) із цього питання. З огляду на курс України на європейську інтеграцію досліджено роль Європейського центрального банку в досягненні збалансованого бюджету та раціоналізації фінансової політики Єврозони. Визначено сутність процесу управління державним боргом та механізми підвищення його ефективності.

Вступ

Донині істотно збагатилось наукове знання про важливі сторони функціонування й розвитку держави та права. Нові процеси в державно-правовому житті суспільства зумовлюють необхідність перегляду багатьох звичних уявлень.

Функціонування фінансової системи спрямоване на вирішення певних завдань, що стоять перед суспільством. Цим завданням підпорядковуються і організація фінансових відносин у суспільстві, і процеси руху й розміщення фінансових ресурсів та ціноутворення на них, і пропорції між їх централізацією та децентралізацією, і порядок формування, розподілу й перерозподілу доходів, і спрямованість витрат окремих суб'єктів підприємницької діяльності, громадян та держави, і структурне співвідношення між окремими сферами й ланками фінансової системи, і характер взаємовідносин між ними, і пропорції між індивідуальним та суспільним споживанням. Серед безлічі варіантів організації фінансових відносин і фінансової діяльності необхідно вибрати саме той, що найбільше підходить конкретній країні в конкретний час. Саме вибір цього варіанту становить основу фінансової політики держави.

Під фінансовою політикою розуміють комплекс дій і заходів, що здійснюються державою в межах наданих їй функцій та повноважень у сфері фінансової діяльності суб'єктів господарювання та фінансових інституцій, громадян і безпосередньо держави з метою вирішення певних завдань та досягнення поставлених цілей.

Фінансова політика відображає суб'єктивну сторону функціонування фінансів. Самі по собі фінанси й фінансова система є об'єктивними явищами. Вони існують незалежно від волі окремих суб'єктів фінансових відносин та загалом відбивають об'єктивні закономірності розвитку. Однак механізм функціонування фінансів, організація фінансових відносин та рух грошових потоків хоч і підпорядковані цим об'єктивним закономірностям, проте не спрацьовують самі по собі, їх організовують конкретні суб'єкти, які керуються багатьма чинниками політичного, економічного й гуманітарного характеру, поєднуючи при цьому як загальносуспільні, так і власні інтереси. Тому фінансова політика завжди є переплетенням широкої гами різноманітних інтересів окремих політичних партій і владних структур, центральних та місцевих органів влади й управління, різних верств населення тощо.

Важливим складником фінансової політики є борговий складник, який починається з визначення співвідношення між податковими та позиковими фінансами. Перші засновуються на формуванні доходів бюджету за рахунок податків та обов'язкових платежів, а другі – на використанні в певних межах державних позик. Зазначений складник визначає межі й умови державного запозичення, співвідношення між його формами, між кредиторами держави, а також порядок і механізм погашення державного боргу.

Ефективна реалізація боргової функції держави в умовах нестабільності світової фінансово-кредитної системи вимагає перегляду напрямів національної фінансової політики, економічної безпеки держави. Трансформація фінансової політики потребує розроблення та впровадження цілісної стратегії, яка поєднуватиме завдання вдосконалення організаційного й інституційного забезпечення фінансової політики, коригування її спрямованості на вирішення поточних проблем з одночасним розвитком альтернативних, непозикових інструментів фінансування бюджетних видатків (податкового складника формування державного бюджету), а також розробленням механізмів покращення фінансової стратегії держави.

1. Управління борговими зобов'язаннями як функція сучасної держави: на перетині політики, економіки та права

Останнім часом, коли вирішуються питання інтеграції держави в систему світової економіки, актуальною стала проблема виявлення природи функцій держави. Постановка перед державою на певному етапі її розвитку відповідних завдань зумовлює здійснення конкретних функцій. Завдання, що стоять перед державою, свідомо не вирішувані поза реалізацією нею відповідних функцій. Проте за всієї значущості завдань, що стоять перед державою, вони не є першоосновою для розвитку держави та її функцій. Завдання, які вирішуються державою, самі безпосередньо базуються на соціально-економічних і політичних потребах суспільства, тобто визначаються закономірностями його розвитку [3, с. 339–340].

Проте варто визнати той факт, що основні функції найбільш «чуйні» до сутнісних змін держави. Інші ж функції підпадають під потужний вплив стабільних етнокультурних пластів життя суспільства, національних і територіальних особливостей, традицій тощо. Тому новий тип держави може в явній чи прихованій формі зберігати та іноді розвивати деякі старі функції.

Серед різноманітних прямих і зворотних зв'язків держави з людиною, територіальною громадою, трудовими колективами, етнонаціональними спільнотами або суспільством загалом особливе значення має функціональна сторона держави. Найбільш узагальнено це виражається у функціях держави, тобто основних напрямках і видах її діяльності щодо вирішення певних завдань, які постають перед державою [1, с. 90].

Як і сама держава, функції держави – це історичні явища, які не залишаються незмінними. Функції держави в історичному «розрізі» щодо суспільства – це основні напрями її діяльності, що націлена на вирішення спільних справ суб'єктів політичної системи суспільства на кожному історичному етапі його розвитку.

Дослідження функцій держави є традиційним та надзвичайно важливим для юриспруденції. Функціональна характеристика дає змогу вивчити державу конкретного типу, її види й форми, а також державність народу. Напрями та види діяльності держави, постановка й вирішення завдань, які стоять перед нею, визначення цілей і шляхів їх досягнення є вирішальними в розкритті сутності та соціальної цінності держави. Не викликає сумнівів те, що саме за допомогою аналізу функцій можна чітко визначити характер діяльності держави, правильність вибору пріоритетів нею на тому чи іншому етапі її розвитку, зрештою – рівень її організованості й ефективності.

Так, юридичною наукою запропоноване трактування функцій держави як особливого механізму державного впливу на суспільні процеси й відносини, що визначає напрями та зміст її діяльності з управління справами суспільства. І це правильно, тому держава, виконуючи певні функції в тих чи інших сферах життя суспільства, водночас у вигляді проведених реформ, різноманітних перетворень, правового регулювання суспільних відносин впливає на стан суспільних процесів. Здійснення певних функцій може як стабілізувати умови розвитку суспільства, так і посилювати його кризовий стан [2, с. 396–397].

Таким чином, у державності того чи іншого суспільства зберігається спадкоємність функцій, проте діє також механізм оновлення функцій. Наприклад, на появу нових функцій впливають самоорганізації, суб'єктивні та навіть синергетичні процеси, а не лише та чи інша міра залежності функцій від зміни сутності й форми держави [4, с. 10].

Здійснення державних функцій – це складний і багатогранний процес впливу держави в особі її органів та їх посадових осіб на певне коло суспільних відносин.

Численність та особливості існуючих суспільних відносин зумовлюють існування досить широкого кола відповідних функцій держави.

Нині дедалі важливішим стає виділення глобальних функцій держави, що характеризують діяльність сучасної держави в екологічній, демографічній, сировинній, космічній, борговій сферах, у сфері створення й використання ядерної, інформаційної технологій, у сфері захисту прав і свобод людини та в інших сучасних глобальних державних сферах діяльності, що зачіпають усю цивілізацію [5, с. 18].

З огляду на значну поширеність кризових явищ та істотний негативний вплив із негативних наслідків на суспільний устрій виникає необхідність реалізації державою спеціальних видів діяльності, які враховуватимуть характерні особливості такого управління. Під час стабільного розвитку найважливіші завдання суб'єктів, які реалізують свої управлінські повноваження у сфері економіки, полягають у забезпеченні економічної стабільності, гармонійного розвитку виробництва й соціальної сфери, зміцненні наукового потенціалу, створенні сприятливих умов для ефективного господарювання та оптимальної реалізації як суспільних, так і приватних інтересів [6]. В умовах кризи пріоритети в державному управлінні дещо зміщуються в бік забезпечення стабілізації економічної ситуації. Відповідно, перелік функцій держави також вимагає певних змін.

Вважаємо, що генеральною тенденцією в розвитку функцій сучасної держави є саморегулювання, самоорганізація та самодіяльність. Держава виконує тепер менший за обсягом, проте оновлений набір функцій. При цьому регулювання деяких суспільних процесів держава здійснює жорсткими імперативними заходами (наприклад, податковою політикою, управлінням державними боргами, установленням правил конкуренції, відповідальності за порушення екологічної безпеки населення тощо). В інших же сферах використовуються м'якші засоби (наприклад, підтримка розвитку науки, культури тощо) [7, с. 5].

Ускладнення й прискорення соціальних процесів, їх у більшості випадків майже повна безконтрольність і некерованість є не що інше, як рішучий виклик часу, на який людство вимушене в найближчій історичній перспективі дати адекватну відповідь. Воно опинилось перед необхідністю інтенсивного наукового пошуку та практичного творення нових, більш досконалих державних форм та інститутів, здатних спрогнозувати найближчі й віддалені перспективи розвитку цих процесів.

Саме держава як найбільш всеосяжна та потужна соціальна організація, що має величезні матеріальні, фінансові, інформаційні, адміністративні й інші ресурси, покликана взяти на себе роль головного та відповідального суб'єкта управління сучасним суспільством. Тому вдосконалення державного механізму, модифікація існуючих і створення нових владних структур, здатних адекватним чином реагувати на різноманітні проблеми, що виникають зі зв'язків з ускладненням і прискоренням суспільних процесів, є першочерговим завданням, яке стоїть сьогодні перед усіма без винятку країнами [8, с. 186–187].

Суб'єктом вироблення фінансової політики є держава в особі вищих органів влади й управління та основних фінансових органів – міністерства фінансів і центрального банку, а суб'єктами реалізації – фінансові органи та інституції. При цьому формування фінансової політики включає концептуальне визначення засад і напрямів цієї політики з позицій вирішення поставлених завдань соціально-економічного розвитку (вищі органи влади й управління) та розроблення конкретних заходів щодо реалізації поставлених завдань (міністерство фінансів і центральний банк) [9, с. 12].

Фінансова політика розглядається в широкому й вузькому розумінні. У широкому розумінні вона відображає всі сторони функціонування фінансів та охоплює монетарну (грошово-кредитну) і фінансову політику.

Монетарна політика являє собою комплекс дій і заходів у сфері грошового ринку. Її механізм засновується на пропозиції грошей та їх вартості як фінансових ресурсів, можливості державних запозичень.

Фінансова політика характеризує дії держави щодо централізації частини виробленого ВВП та її суспільного використання. Вона здійснюється шляхом впровадження різноманітних методів мобілізації державних доходів і розподілу цих коштів за окремими напрямками державних видатків. Саме фінансова політика становить основу фінансової політики в її вузькому розумінні. Водночас ця політика ширша, оскільки включає також політику у сферах фондового й страхового ринків та міжнародних фінансів.

Фінансова політика у сферах фондового й страхового ринків характеризується діями держави щодо їх розвитку та регулювання, створення відповідних гарантій клієнтам страхових компаній та інституційних інвесторів. Оскільки вказані фінансові інституції є самостійними комерційними структурами, держава може впливати на них, як і на інших суб'єктів підприємницької діяльності, лише засобами регуляторної політики.

Фінансова політика у сфері міжнародних фінансів пов'язана з налагодженням взаємовідносин держави з міжнародними організаціями й фінансовими інституціями, членство в яких є добровільним. З одного боку, воно передбачає членські внески, а з іншого – можливості отримання фінансової допомоги. Сутність політики полягає у визначеності щодо участі в цих організаціях та інституціях та у встановленні засад співробітництва.

Основну роль для боргової функції в умовах нестабільної економіки має відігравати зважена фінансова політика у сфері державних запозичень, натомість борговий складник фінансової політики великої кількості сучасних держав на цьому етапі характеризується відсутністю систематизованості, плановості, а процес регулювання державного боргу – суперечливістю, неефективною дією різних елементів його несформованого механізму. Тому особливого значення набуває необхідність визначення чітких стратегічних завдань фінансової політики з метою мінімізації негативних наслідків державних запозичень, які поряд із податковими надходженнями є важливою складовою частиною формування бюджетних ресурсів держави.

Державний борг є не лише засобом залучення коштів для фінансування державних потреб, а й важливим інструментом фінансової політики держави, необґрунтоване використання якого може призвести до суттєвих ускладнень, у тому числі до загострення фінансової кризи.

Основні напрями бюджетної політики, спрямовані на створення умов для рішучого подолання наслідків фінансово-економічної кризи, проведення ефективної податково-бюджетної політики, переходу до інвестиційно-інноваційної моделі розвитку економіки, як один із важливих складників визначають реалізацію виваженої боргової політики [10, с. 4].

Справді, державні позики є альтернативним щодо податків джерелом фінансування державних видатків. Проте їх використання має певні обмеження. Розміщені запозичення, забезпечивши виконання видаткової частини бюджету в умовах його дефіцитності, через певний період часу мають бути повернені зі сплатою відсотків. Тому за їх рахунок необхідно фінансувати лише ті інвестиційні проекти, подальше функціонування яких сприятиме стійкому зростанню ВВП. Тільки тоді на

обслуговування й погашення позик вилучатимуться лише додатково акумульовані на основі розширення податкової бази доходи бюджету, а отже, згодом не доведеться або підвищувати податкове навантаження, або мінімізувати видатки, підриваючи можливості економічного зростання й надалі [11, с. 320].

Зростання державної заборгованості в умовах низького рівня інвестиційних видатків означатиме, що в майбутньому ще більше державних коштів будуть спрямовуватись на обслуговування державного боргу, а не на виконання суспільно значущих функцій держави та реалізацію інноваційної моделі розвитку національної економіки.

Тому надзвичайно важливою умовою для боргової функції в умовах нестабільної економіки є оптимальний вибір напряму використання запозичених коштів: фінансування погашення дефіциту бюджету спричинює збільшення державного боргу без створення майбутньої бази його погашення; капіталотворче використання коштів призводить до збільшення ВВП в майбутньому за сталого рівня оподаткування на всіх проміжках часу та до зростання добробуту населення [12, с. 161].

Вагоме значення для боргової функції в кризовий і посткризовий періоди мають зважена державна боргова політика та зменшення масштабів трансформації умовних зобов'язань уряду в прямий державний борг.

Відсутність цілісної державної боргової стратегії призведе до того, що борговий тиск на державний бюджет щороку посилюватиметься до максимального значення. За незмінності векторів податково-бюджетної політики надмірне нарощування державного боргу (внутрішніх і зовнішніх запозичень, неконтрольованого надання державних гарантій) може спровокувати кризу державної заборгованості, а отже, призвести до політичної кризи в державі.

Державний борг, досягаючи загрозливих розмірів, із часом може спровокувати гіперінфляцію або дефолт. За більш сприятливих обставин погашення державної заборгованості вимагатиме підвищення рівня податкового навантаження чи зменшення державних видатків, що негативно позначиться на темпах економічного зростання в середньостроковому періоді [13, с. 328].

В умовах нестабільності економічного розвитку кардинальних змін потребує державна політика щодо забезпечення фінансування державних видатків. У короткостроковому періоді залучення позичкових ресурсів дає можливість дещо знизити фіскальне навантаження на національну економіку в розрахунку на спрямування додаткових коштів, які залишаються в суб'єктів господарювання, на їх розвиток. Натомість фінансування поточних бюджетних видатків здійснюватиметься за рахунок майбутніх ресурсів розвитку, а отже, економічний розвиток гальмуватиметься в довгостроковій перспективі. Тому на сучасному етапі особливої актуальності набуває визначення оптимального співвідношення між борговим і податковим фінансуванням бюджетних видатків держави.

Отже, дієздатність фінансової політики значною мірою визначається узгодженістю її окремих складників. І монетарний, і фіскальний, і податковий, і бюджетний, і борговий складники фінансової політики держави, і політика фінансового ринку мають бути спрямовані в один бік. Тільки скоординована й узгоджена політика може дати позитивні результати. Фінанси являють собою єдиний організм, у якому всі складові частини досить тісно взаємопов'язані, а тому прорахунки в будь-якому напрямі фінансової політики неодмінно ведуть до негативних наслідків [14, с. 258].

Фінансова політика реалізується за двома напрямками: регламентування фінансових відносин у суспільстві та здійснення поточної фінансової діяльності. Регламентування фінансових відносин характеризує стратегію фінансової політики, а поточна фінансова

діяльність – її тактику. Базовим елементом є регламентування фінансових відносин, яке може здійснюватись державою в законодавчій та адміністративній формах.

Законодавче регламентування полягає в прийнятті відповідних законодавчих актів, які встановлюють суб'єктів фінансових відносин, їх права й зобов'язання, порядок і методи здійснення фінансової діяльності тощо. Адміністративне регламентування передбачає надання прав щодо регулювання фінансових відносин органам державного управління. Головною формою вироблення фінансової політики є законодавче регламентування фінансових відносин, оскільки воно ставить фінансову діяльність на стабільну правову основу, що робить стійкою також фінансову політику.

Залежно від завдань, на розв'язання яких спрямована фінансова політика, вона поділяється на такі види: політику стабілізації, політику економічного зростання, політику стримування ділової активності.

Політика стабілізації спрямована на підтримання макроекономічної рівноваги на основі сталих обсягів виробництва за стабільності цін. Її реалізація ґрунтується на запозиченні стабільних обсягів фінансових ресурсів за сталих пропорцій розподілу й перерозподілу отриманих доходів. Розрізняють два різновиди цієї політики, які досить суттєво відрізняються один від одного, – політику стабілізації після економічного спаду, яка має стимулюючий характер, і політику стабілізації в період економічного піднесення, яка має обмежувальне спрямування.

Політика економічного зростання спрямована на досягнення необхідного для країни рівня щорічного збільшення обсягів ВВП з урахуванням її потенціалу. Вона націлена на розширення обсягу фінансових ресурсів та забезпечення їх доступності як за цінами, так і за умовами залучення. Реалізація фінансової політики економічного зростання може здійснюватись трьома основними способами через зростання державних видатків, зниження рівня оподаткування та проведення політики «дешевих грошей».

Політика стримування ділової активності використовується для регулювання економічного циклу з метою запобігання кризі надвиробництва чи недопущення виснаження економіки внаслідок надмірних темпів економічного зростання. Вона здійснюється такими ж способами, як за політики економічного зростання, тільки у зворотному напрямі: скорочення державних видатків, підвищення рівня оподаткування, установлення високих відсоткових ставок за кредитами.

На основі сформованої політики здійснюються конкретні заходи у сфері фінансів. При цьому дуже важливо забезпечити дієвість фінансових інструментів, адже результативність фінансової політики залежить як від її обґрунтованості, так і від того, як реалізуються механізми її здійснення. У зв'язку із цим вкрай важливим є контроль за перебігом реалізації виробленої фінансової політики. Фінансові відносини та фінансова діяльність настільки складні й багатофакторні, що будь-які зміни в економічному середовищі можуть або змінити дію фінансових інструментів, або спрямувати їх в інший бік. Це у свою чергу може призвести до зовсім інших результатів порівняно з тими, які очікувались від цієї фінансової політики.

Однією з основних цілей управління тимчасовою структурою державного боргу є контроль за графіком боргових платежів, щоб у нього були відсутні періоди пікових навантажень, з одного боку, та основні виплати за боргами припадали на період очікуваного зростання економіки – з іншого. Ключовим моментом при цьому є безперервність управління, причому політика запозичень повинна мати здатність до коригування залежно від поточного стану економіки й найбільш достовірних короткострокових прогнозів. Суверенні запозичення виконують завдання побудови

оптимальної системи управління державним боргом у розряді першочергових [15, с. 46].

Необхідність узгодження політики державних запозичень і грошово-кредитної політики в стратегічному плані та в площині тактичних заходів зумовлюється тим, що досягнення окремих цілей боргової політики потребує комплексного застосування бюджетних і грошово-кредитних важелів, а спрямованість та інструментарій боргової політики впливають на окремі складники грошово-кредитної системи.

Однак управління державним боргом, центральним елементом якого є зовнішнє позичкове фінансування, зумовлює значні ризики для стабільності державних фінансів. Покладання на зовнішні позики збільшує потенційні негативні наслідки девальвації національної валюти та посилює залежність державних фінансів від кон'юнктури світових фінансових ринків.

Відображенням недосконалої політики державних запозичень є деформована структура державного боргу України.

Основним застереженням проти активного використання внутрішнього позичкового фінансування є витіснення державними позиками приватних інвестицій.

Таким чином, відсутність місткого й ліквідного ринку державних цінних паперів і надання урядом України переваги зовнішнім державним позикам над внутрішніми перешкоджає становленню адекватного інструментарію грошово-кредитного регулювання та ефективному розвитку національної фінансової системи: недостатність внутрішніх фінансових інструментів із низьким ступенем ризику та відсутність інформації щодо динаміки й очікувань базових відсоткових ставок стримують розвиток внутрішнього фінансового ринку.

Однак проблеми координації фінансової політики уряду внаслідок недосконалості законодавчої бази, інституційної відокремленості та несформованості ефективного механізму взаємодії на оперативному рівні тривалий час залишаються невирішеними в нашій державі.

Проте застосування положень законів і нормативних актів не забезпечує створення цілісної системи для вжиття скоординованих заходів у сфері фінансової політики держави та гармонійного поєднання грошово-кредитних і позикових інструментів під час вирішення стратегічних завдань розвитку держави [16, с. 628–633].

2. Зарубіжний досвід управління державним боргом як складової частини формування ефективної державної політики

Найбільш налагоджений механізм координації боргового та грошово-кредитного складників фінансової політики держави діє в розвинених країнах світу. Органи управління державним боргом і грошово-кредитного регулювання в цих країнах мають чітко визначені цілі діяльності, набір інструментів і сферу відповідальності.

У Європейському Союзі боргова складова частина фінансової політики є сферою компетенції Європейського Центрального банку, а управління державним боргом здійснюється національними органами. Для забезпечення взаємодії боргового та грошово-кредитного складників фінансової політики в країнах-членах функціонує ефективний механізм обміну інформацією між національними центральними банками та міністерствами фінансів (казначействами). Центральні банки в оперативному порядку отримують інформацію про надходження й витрачання коштів із бюджетних рахунків і разом із Європейським Центральним банком розробляють спільну систему заходів для регулювання банківської ліквідності в Єврозоні.

Для гарантування фінансової дисципліни та забезпечення підтримки, збалансованої й орієнтованої на стабільність політики Європейського Центрального банку з використанням бюджетних важелів національними органами країни-члени зобов'язані дотримуватись положень Маастрихтського договору та Пакту економічної стабільності та зростання. Маастрихтський договір, підписаний країнами-членами в 1991 р., встановив кількісні обмеження на дефіцит бюджету й розмір державного боргу на рівні 3% і 60% ВВП відповідно. Пакт економічної стабільності та зростання від 1996 р. доповнив кількісні критерії вимогами досягнення збалансованого бюджету або його зведення з профіцитом у середньостроковому періоді впродовж економічного циклу.

У Новій Зеландії підґрунтя для ефективної взаємодії різних інститутів, відповідальних за проведення макроекономічної політики, створює підпорядкування дій уряду та Резервного банку досягненню довгострокових цілей. За чинного в Новій Зеландії інституційного механізму уряд визначає довгострокові цілі та обирає тактику бюджетно-податкової політики (у межах, визначених Законом «Про фінансову відповідальність») незалежно від Резервного банку. А Резервний банк Нової Зеландії враховує основні параметри бюджетної й боргової політики уряду як екзогенні чинники під час визначення курсу грошово-кредитної політики, що націлена на забезпечення стабільності цін у середньостроковій перспективі. Транспарентність бюджетно-податкової політики уряду та завчасне інформування громадськості про заходи такої політики є одним із механізмів забезпечення її узгодженості з грошово-кредитною політикою. Резервний банк Нової Зеландії з використанням доступних йому засобів оперативно реагує на імпульси бюджетно-податкової політики уряду.

Ця система не виключає можливості проведення консультацій між Резервним банком та урядом/казначейством із питань координації бюджетної й грошово-кредитної політики. Однак спрямованість таких консультацій визначається як спільне досягнення довгострокових цілей, встановлених урядом, і заходи з оперативного регулювання грошово-кредитного ринку, управління державним боргом та фінансування видатків бюджету не можуть вступати в протиріччя з визначеними довгостроковими цілями [17, с. 83–88].

В Італії Казначейство, структурним підрозділом якого є Департамент державного боргу, та Банк Італії тісно співпрацюють у сфері управління державним боргом. По-перше, на регулярних спільних нарадах обговорюються питання емісії державних цінних паперів, такі як суми запозичень і перелік інструментів, що будуть запропоновані інвесторам. По-друге, представники Банку Італії завжди включаються до складу робочих груп, які створюються час від часу для опрацювання нововведень у сфері управління державним боргом. По-третє, проводиться регулярний обмін інформацією з проблем випуску цінних паперів, деномінованих в іноземній валюті, розміщення та погашення яких впливає на величину міжнародних резервів країни [18].

У Японії питанням координації боргової й грошово-кредитної складових частин приділяється пильна увага. Фінансовим законом Японії Центральному банку заборонено купувати державні облігації на первинному ринку. Проте за погодженням із парламентом Міністерству фінансів Японії дозволяється продавати безпосередньо Центральному банку облігації, що випускаються з метою рефінансування заборгованості за облігаціями, які знаходяться в портфелі Центрального банку. Заміщення державних цінних паперів, що погашаються, новими паперами не призводить до зростання грошової маси в обігу, а тому вважається допустимим.

Країни з перехідною економікою та країни, що розвиваються, об'єктивно зазнають більших труднощів зі становленням ефективної системи координації боргового й грошово-кредитного складників фінансової політики. Вади інституційного середовища та низький рівень розвитку фінансових ринків не дають змогу чітко розділити цілі управління державним боргом та цілі грошово-кредитної політики, а також повністю відлучити уряд від позик центрального банку. Багато країн потерпають від недостатньо надійних прогнозів щодо надходжень на рахунки уряду й витрачання бюджетних коштів. Виникають також суттєві труднощі під час становлення механізму координації дій та обміну інформацією між міністерством фінансів і центральним банком. Проте існують також позитивні приклади вирішення таких проблем.

У Бразилії проводяться регулярні зустрічі представників Національного казначейства та Центрального банку для обміну інформацією щодо поточного стану ліквідності уряду і його майбутніх потреб у залученні коштів. Стратегія управління державним боргом і фінансування дефіциту бюджету розробляється й реалізується Національним казначейством, однак із посадовими особами Центрального банку Бразилії завжди проводяться консультації для оцінки потенційного впливу такої стратегії на стан грошово-кредитної сфери й динаміку обмінного курсу.

У Польщі для координації політики управління державним боргом із бюджетною й грошово-кредитною політикою в 1994 р. було засновано Комітет з управління державним боргом. Комітет є дорадчим органом і складається з представників Міністерства фінансів Польщі, Національного банку Польщі та Державного казначейства. Зустрічі членів комітету проводяться раз на місяць. На зустрічах обговорюються питання наповнення бюджету, ситуація на фінансових ринках, розробляються щомісячні плани фінансування бюджету через запозичення. За результатами засідань готуються висновки комітету, що мають консультативний характер.

У Словенії на законодавчому й регулятивному рівні існує чітке розмежування повноважень, сфери відповідальності та цільової спрямованості грошово-кредитної політики та політики управління державним боргом. Тісна координація дій Міністерства фінансів Словенії та Банку Словенії передбачена під час підготовки середньострокового фіскального сценарію. Щорічна програма фінансування, яка розробляється Міністерством фінансів Словенії, подається на розгляд Банку Словенії, який має висловити свої зауваження й пропозиції. Співробітники Міністерства фінансів, відповідальні за управління державним боргом, в оперативному порядку обмінюються інформацією щодо поточних і майбутніх потреб уряду в залученні позикових коштів із фахівцями Банку Словенії, які у свою чергу надають інформацію щодо кон'юнктури фінансових ринків. На регулярній основі відбуваються зустрічі представників Міністерства фінансів Словенії та Банку Словенії для обговорення актуальних проблем управління державним боргом і застосування важелів грошово-кредитної політики. Міністерство фінансів щомісячно готує для Банку Словенії тримісячний прогноз щоденних надходжень і витрат коштів із бюджетних рахунків.

Координація фінансової політики уряду має ґрунтуватись на чітких правилах і принципах, які відображені у відповідних законодавчих актах.

Для створення надійних засад збереження фінансової стабільності в довгостроковій перспективі та формування умов для координації політики державних запозичень із грошово-кредитною політикою в законодавчих і нормативних актах держави

доцільно чітко зафіксувати обмеження обсягів державного боргу й позичкового фінансування дефіциту бюджету.

Класики фінансової науки обґрунтовують необхідність нормативно-правового регулювання фінансової політики. У демократичному суспільстві раціональна поведінка уряду полягає в нарощуванні дефіциту державного бюджету та державного боргу, оскільки електорат прихильно ставиться до збільшення державних видатків чи зниження рівня податкового навантаження, мало цікавлячись при цьому міркуваннями фінансової стабільності. Натомість впровадження спеціальних обмежувальних норм створює умови для впорядкування дій політиків і посилення збалансованості державних фінансів, що позитивно впливає на темпи економічного розвитку в довгостроковій перспективі [19].

Законодавче встановлення правил фінансової політики держави та принципів грошово-кредитної політики матиме довгостроковий характер і забезпечить непорушність макрофінансової стабільності в країні на тривалу перспективу.

Реалізація зазначених пропозицій забезпечуватиме ефективну координацію політики державних запозичень із політикою регулювання грошово-кредитної сфери, сприятиме посиленню збалансованості фінансової політики держави та її спрямованості на досягнення стабільно високих темпів економічного зростання.

Державній фінансовій політиці відведена одна з провідних ролей у підвищенні ефективності державного управління й реструктуризації бюджетного сектора. Адже, як відомо, формування бюджетної політики у сфері управління державним боргом є складовою частиною системи управління державними фінансовими ресурсами. Як показала серпнева криза 1998 р. в Росії, а також практика економічного реформування в інших країнах (Бразилії, Аргентині тощо), державні боргові зобов'язання за непередбаченої фінансової політики є не лише одним із високоризикових джерел поповнення національної казни, а й причиною глибоких економічних і політичних криз. Це визначає тісний взаємозв'язок завдання управління державним боргом із питаннями забезпечення економічної безпеки держави або регіону, що здійснює запозичення [20, с. 23–24].

Усе викладене визначає високу міру значущості питань, що стосуються як боргового складника фінансової політики, так і всієї фінансової політики загалом [21, с. 55–56; 22, с. 46–55].

Щоб уникнути неконтрольованого зростання державного боргу й вартості його обслуговування, економісти пропонують, що фінансова політика має бути націлена на активне управління державним боргом, забезпечуючи можливість гнучко реагувати на умови залучення позик, що змінюються, у різних сегментах внутрішнього та зовнішнього ринків [23, с. 258; 24, с. 13; 25, с. 17].

Для дослідження ролі боргових зобов'язань у формуванні ефективної державної політики на особливу увагу заслуговує визначення управління, надане А. Томпсом та А. Стріклендом, згідно з яким стратегічне управління – це процес, за допомогою якого менеджери здійснюють довгострокове керівництво організацією, визначають специфічні цілі діяльності, розробляють стратегії для досягнення цілей, враховуючи всі найсуттєвіші зовнішні й внутрішні умови, а також забезпечують виконання розроблених планів, постійно розвиваючись і змінюючись [26, с. 24].

Однак наведене визначення не містить поняття щодо управління саме державним боргом. Тому пропонуємо визначення управління державним боргом як багатопланового, формально-поведінкового процесу, який є складовою частиною фінансової політики уряду, допомагає формулювати та виконувати ефективні заходи,

що сприяють балансуванню відносин між державою, її окремими частинами та зовнішнім середовищем, для досягнення встановлених цілей. Основні цілі управління зовнішнім державним боргом необхідно поділити на такі групи: фінансово-економічні, національної безпеки, політичні, соціальні.

Процес управління має довгостроковий, стратегічний характер, однак в економіці будь-якої країни, як і в діяльності будь-якого суб'єкта господарювання, постійно відбуваються певні поточні зміни, вплив різноманітних чинників, що потребує оперативного втручання держави, прийняття рішень, вжиття необхідних заходів. Ключовим моментом при цьому є безперервність управління, причому політика запозичень повинна бути придатна до коригування залежно від поточного стану економіки й найбільш достовірних короткострокових прогнозів.

Варто підкреслити, що у світовій економічній літературі існує велика кількість підходів до класифікації критеріїв побудови й управління державним боргом, які зосереджують увагу переважно на окремих моментах процесу управління державним боргом, критеріях, складниках або стані його обслуговування. Загальна особливість більшості з них полягає в тому, що вони можуть бути застосовані здебільшого тільки для оперативного вирішення окремих завдань у процесі стратегічного управління [15, с. 50].

Необхідно виділити низку праць, у яких аналізується вплив ступеня довіри економічних агентів до боргового складника фінансової політики, що провадиться державою. У них оптимальна структура державного боргу розглядається з позиції спроможності реалізації, запровадження політики в часі. Стосовно завдання боргової функції оптимальна динамічна стратегія випуску й погашення боргів, а також траєкторія зміни ставок податку та грошової пропозиції є неспроможними в часі, якщо оптимальне рішення про структуру боргу, податки та пропозицію грошей, прийняте в майбутньому, стане відрізнятися від запланованого в початковий момент часу. При цьому варто зазначити, що і в початковий, і в майбутні моменти часу уряд обирає план власних дій, виходячи з оптимізації цільової функції добробуту споживачів [27, с. 89].

Теоретичне вивчення проблеми спроможності державної політики бере початок у праці Ф. Кідланда та Є. Прескотта [28, с. 482], де вперше на прикладі вирішення завдання оптимального оподаткування в економіці для забезпечення нагромадження капіталу було продемонстровано, що макроекономічна політика може бути неспроможною в часі. У деяких роботах акцент у вирішенні проблеми спроможності ставиться на репутації уряду, який послідовно її створює, усвідомлюючи, що «короткозора» поведінка може коштувати досить дорого. Міркування репутації активно використовуються також у теоретичних розвідках, які безпосередньо присвячені проблематиці державного боргу, насамперед у зв'язку з можливістю оголошення дефолту [29, с. 313].

З розвитком сучасної системи зовнішнього фінансування стала очевидною необхідність створення адекватних механізмів управління борговими зобов'язаннями країн, а отже, і розроблення боргової функції держави, у якій необхідно виділити стратегічний складник. Саме боргова функція держави, яка має бути складовою частиною фінансової політики уряду, повинна допомагати формулювати та виконувати ефективні стратегії уряду країни, що сприяють балансуванню відносин між державою, у тому числі її окремими частинами, та зовнішнім середовищем, а також досягненню нею встановлених цілей [30, с. 115–119].

Досліджуючи економічні передумови формування державного боргу, зазначимо, що бюджетний дефіцит виникає як результат кризових явищ в економічному й

політичному житті держави та призводить до утворення й зростання державного боргу. Бюджетний дефіцит збільшує державний борг, а зростання боргу у свою чергу потребує додаткових витрат бюджету на його обслуговування, тим самим збільшуючи бюджетний дефіцит. Дефіцит може бути пов'язаний із необхідністю здійснення значних державних вкладень у розвиток економіки. У цьому разі він відображає не кризовий стан суспільних процесів, а державне регулювання економічної кон'юнктури, прагнення забезпечити прогресивні зрушення в структурі суспільного виробництва. Дефіцит може відображати кризові явища в економіці, її розвал, неефективність фінансово-кредитних зв'язків, нездатність уряду тримати під контролем фінансову ситуацію в країні. У цьому разі бюджетний дефіцит – явище надзвичайно загрозливе, яке потребує не лише вжиття термінових економічних заходів для стабілізації економіки, фінансового оздоровлення господарства, а й відповідних політичних рішень. Проте в умовах функціонування економіки, що інтегрована у світогосподарські зв'язки, бюджетний дефіцит у допустимих межах може використовуватись.

Висновки

Отже, під борговою функцією також варто розуміти сукупність державних заходів, які пов'язані з випуском і погашенням державних боргових зобов'язань, визначенням ставок відсотків та виплатою доходу за державними цінними паперами, встановленням ліміту боргу, підтриманням курсу державних зобов'язань, визначенням умов випуску нових державних цінних паперів.

Дослідивши механізм боргової функції, зазначимо, що загрозу економіці становить не стільки державний борг як такий (особливо якщо він не дуже відхиляється за своїми параметрами від узагальнених макроекономічних показників), скільки зростання суми витрат на його обслуговування [31, с. 30].

Мінімізація вартості обслуговування державного боргу є стратегічним завданням боргової функції. Це завдання узгоджується не лише із чисто фіскальними інтересами, а й із потребами стимулювання інвестиційної активності, а також із довгостроковим поліпшенням добробуту населення, адже економія поточних витрат на обслуговування боргу знижує податковий тягар для майбутніх поколінь.

Чиста стратегія мінімізації витрат обслуговування боргу може враховуватись лише в тому разі, коли премія за ризик визначається недосконалістю ринків, асиметрією інформації, помилками в очікуваннях інвесторів або відсутністю довіри до політики, яку провадить держава.

Уряди всіх рівнів ставлять таке завдання перед борговою функцією, як досягнення оптимальної структури боргу з позиції вартості й строків погашення облігаційних сертифікатів, а також прагнуть дотримуватись «золотого правила» державних фінансів – збільшення довгострокових позик за скорочення питомої ваги короткострокових позик.

Обслуговування боргу – це комплекс заходів із погашення позик, виплати відсотків за ними, уточнення й зміни умов погашення випущених позик. Обслуговуванням внутрішнього боргу займаються зазвичай емісійні банки країн, які виступають фінансовими агентами казначейства або міністерства фінансів.

Окрім чисто фінансових цілей, боргова функція має на меті також забезпечення економічного зростання, стимулювання інвестиційного процесу, протидію переливу капіталів за кордон. Якщо внутрішній державний борг становить надто великий відсоток щодо ВВП, то цілком зрозумілий значний негативний вплив цього боргу на динаміку економічного розвитку країни.

Боргова функція передбачає ефективне використання коштів запозичення, пошук коштів для виплати боргу, нейтралізацію негативних наслідків державного боргу, забезпечення сталого політичного клімату в країні.

Зазначене потребує формування комплексного підходу, координації грошово-кредитної (монетарної) і фіскальної політики, погоджених взаємовідносин уряду та національного банку з питань боргової політики. На цьому шляху бачиться розроблення ефективних форм і методів зниження боргового навантаження в контексті переходу від антикризового менеджменту (тобто реструктуризації боргових зобов'язань) до стратегічного боргового менеджменту із застосуванням інструментів активного управління державним боргом.

Список використаних джерел:

1. Лошихін О.М. Проблеми сучасного розуміння поняття та сутності функцій держави / О.М. Лошихін // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 4. – С. 90–99.
2. Общетеоретическая юриспруденция: учебный курс : [учебник] / под ред. Ю.Н. Оборотова. – О. : Феникс, 2011. – 436 с.
3. Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. – М. : ЗЕРЦАЛО-М, 2002–2003. – Т. 1. – 2002. – 528 с.
4. Байрамов Ф.Д. К вопросу о понятии «функции государства» / Ф.Д. Байрамов, Ф.Н. Аббасов // История государства и права. – 2003. – № 5. – С. 8–11.
5. Лукашук И.И. Глобализация, государство, право: XXI век / И.И. Лукашук. – М., 2000. – 262 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
7. Борисов Г.А. О развитии теории функций государства / Г.А. Борисов, Е.Е. Тонков // Право и образование. – 2005. – № 1. – С. 5–17.
8. Керимов А.Д. О культурно-просветительской функции современного государства / А.Д. Керимов // Право и образование. – 2006. – № 2. – С. 185–191.
9. Гальчинський А.С. Теорія грошей : [навч.-метод. посібник] / А.С. Гальчинський. – 4-те вид., змін. і доп. – К. : Основи, 2001. – 415 с.
10. Сідельникова Л.П. Боргова політика України в умовах нестабільної економіки / Л.П. Сідельникова // Економіка та держава. – 2011. – № 9. – С. 4–7.
11. Крисоватий А.І. Теоретико-організаційні домінанти та практика реалізації податкової політики в Україні : [монографія] / А.І. Крисоватий. – Тернопіль : Карт-бланш, 2005. – 371 с.
12. Козюк В.В. Державний борг в умовах ринкової трансформації економіки України : [монографія] / В.В. Козюк. – Тернопіль : Карт-бланш, 2002. – 238 с.
13. Бюджетна політика у контексті соціально-економічного розвитку / за ред. М.Я. Азарова. – К. : НДФІ, 2004. – 345 с.
14. Федоров В.А. Державний борг та формування фінансової політики держави / В.А. Федоров // Право і суспільство. – 2014. – № 6-1. – Ч. 2. – С. 256–260.
15. Вавилов А.П. Принципы государственной долговой политики / А.П. Вавилов, Е.В. Ковалишин // Вопросы экономики. – 2001. – № 8. – С. 46–63.
16. Азаров М.Я. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : в 6 т. / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, В.М. Геєць та ін. – К. : НДФІ, 2004–2004. – Т. 1 : Пріоритети бюджетної політики та економічне зростання в Україні. – 2004. – 670 с.

17. Вахненко Т.М. Взаємодія політики державних запозичень і грошово-кредитної політики у забезпеченні розвитку фінансової системи України / Т.М. Вахненко // Банківська справа. – 2008. – № 2. – С. 82–95.
18. Guidelines for Public Debt Management: Accompanying Document Prepared by the Staffs of the International Monetary Fund and the World Bank Approved by V. Sundararajan and Kenneth G. Lay November 21, 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2002/eng/pdf/112102.pdf>.
19. Buchanan J. Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes / J. Buchanan, R. Wagner. – New York : Academic Press, 1977. – 208 p.
20. Покачалова Е.В. Социальная составляющая долговой правовой политики России как основа ее эффективности в условиях бюджетного реформирования / Е.В. Покачалова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2005. – № 4. – С. 22–30.
21. Финансы : [учебник] / [В.М. Родионова, Ю.Я. Вавилов, Л.И. Гончаренко и др.]; под ред. В.М. Родионовой. – М. : Финансы и статистика, 1993. – 400 с.
22. Бабич А.М. Финансы. Денежное обращение. Кредит : [учебник для вузов] / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 687 с.
23. Улюкаев А.В. Проблемы государственной бюджетной политики : [науч.-практ. пособие] / А.В. Улюкаев. – М. : ИД «Дело», 2004. – 543 с.
24. Столяров А.И. Российский финансовый рынок: современное состояние и перспективы развития / А.И. Столяров // Финансы. – 2004. – № 2. – С. 11–14.
25. Анисимов С.А. Бюджетная политика как источник экономического роста / С.А. Анисимов, В.А. Максимов // Финансы. – 2005. – № 1. – С. 16–18.
26. Томсон А.А. Стратегический менеджмент: концепции и ситуации : [учебник для вузов] / А.А. Томсон, А.Дж. Стрикленд. – пер. с англ. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 412 с.
27. Вавилов А.П. Государственный долг: уроки кризиса и принципы управления / А.П. Вавилов. – М. : Городец-издат, 2001. – 236 с.
28. Kydland F. Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans / F. Kydland, E. Prescott // Journal of Political Economy. – 1977. – Vol. 85. – P. 473–492.
29. Missale A. The Debt Burden and Debt Maturity / A. Missale, O. Blanchard // American Economic Review. – 1994. – Vol. 84. – P. 309–319.
30. Шпачук В.В. Стратегічне управління зовнішнім державним боргом країни / В.В. Шпачук // Управління сучасним містом. – 2003. – № 7–9(11). – С. 114–121.
31. Климко Г.Н. Проблема ефективності використання іноземних кредитів у економіці України / Г.Н. Климко, А.С. Матвієнко // Фінанси України. – 1997. – № 2. – С. 29–37.